

MEMO



AAN	PMBO t.a.v. (5.1)(2)(e) cc Gemeente Lansingerland t.a.v. (5.1)(2)(e)	VAN	(5.1)(2)(e) HJF Advocaten
DATUM	9 september 2025	TELEFOON	+31 (0)10 4186156
ONS KENMERK	202528318/LAND	E-MAIL	(5.1)(2)(e)@hjfadvocaten.nl
ONDERWERP Beheer en onderhoud Bedrijvenpark Oudeland door PMBO			

1. Inleiding

- 1.1. Stichting Parkmanagement Bedrijvenpark Oudeland (“**PMBO**”) heeft in het verleden het beheer en onderhoud van het bedrijvenpark Oudeland (“**Oudeland**”) uitgevoerd op verzoek van de gemeente Lansingerland (“**Gemeente**”). Laatstelijk is in 2022 een overeenkomst aangegaan tussen PMBO en de Gemeente. Deze overeenkomst is op 31 december 2024 van rechtswege komen te vervallen. Sindsdien wordt het onderhoud en beheer uitgevoerd door een opdrachtnemer van de Gemeente.
- 1.2. PMBO en de Gemeente zijn het erover eens dat het wenselijk is als PMBO weer de verantwoordelijkheid gaat dragen voor het beheer en onderhoud. Voor de Gemeente is van belang dat dit, gelet op het aanbestedingsrecht, op rechtmatige wijze plaatsvindt. PMBO heeft verzocht om ten behoeve van de Gemeente uit te werken of en zo ja op welke wijze beheer en onderhoud van het bedrijvenpark op rechtmatige wijze kan plaatsvinden.

2. Juridisch kader

- 2.1. De Gemeente is in beginsel verplicht om overheidsopdrachten boven een bepaald drempelbedrag aan te besteden. Het juridisch kader hiervoor is in het kader van Oudeland eerder uiteengezet in een memo van de Gemeente, geschreven door (5.1)(2)(e) en (5.1)(2)(e) (**Bijlage 1**).¹ (5.1)(2)(e) was destijds (5.1)(2)(e) bij de Gemeente.
- 2.2. De juridische analyse in dit memo is grotendeels nog steeds relevant. Het drempelbedrag voor diensten is inmiddels verhoogd van EUR 215.000 naar EUR 221.000. Terecht is de conclusie van het memo dat de Gemeente haar opdrachten in beginsel mag inrichten zoals zij zelf doelmatig en wenselijk acht. Daarbij geldt ook inderdaad dat de opdracht mag niet worden vormgegeven met het doel om de aanbestedingsplicht te omzeilen of te ontduiken.

¹ De betrokkenheid van (5.1)(2)(e) en (5.1)(2)(e) bij het memo blijken uit de metadata van het document.



- 2.3. Verder maakt het memo van de gemeente er terecht melding van dat de waarde van eventuele opties en verlengingen meetellen voor de totale waarde van de opdracht en dus voor de toets aan de drempelwaarde. Een eventuele opdracht aan het PMBO moet lager liggen dan het actuele drempelbedrag om te voorkomen dat een Europese aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd.
- 2.4. Ook bij onderdrempelige opdrachten heeft de Gemeente zich aan een aantal regels te houden. De Gemeente is gehouden een procedure te volgen die in verhouding staat tot de aard en omvang van de opdracht.² Daarnaast is de Gemeente gehouden om op basis van objectieve criteria te bepalen op welke wijze de Gemeente voornemens is een overeenkomst tot stand te brengen als ook welke ondernemer of ondernemers worden toegelaten tot de aanbestedingsprocedure. Die objectieve criteria om de opdracht voor het beheer en onderhoud van Oudeland onderhands aan PMBO te gunnen zijn voorhanden. In Onderdeel 3 gaan we daar nader op in.
- 2.5. De Gemeente is ook gebonden aan haar eigen Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2023. Hieruit volgt dat voor een opdracht met betrekking tot de levering van diensten met een omvang tussen de EUR 70.000 en het drempelbedrag van EUR 221.000 een meervoudige onderhandse aanbestedingsvorm is voorgeschreven. Dit houdt in dat minimaal drie en in de regel maximaal vijf offertes dienen te worden opgevraagd. De Gemeente moet, uitzonderingen daargelaten, een deel daarvan opvragen bij lokale ondernemers. Het beleid bevat de mogelijkheid voor de Gemeente om daarvan af te wijken. In artikel 3.5 van het inkoop- en aanbestedingsbeleid staat:
- “Afwijkingen van dit inkoop-en aanbestedingsbeleid zijn slechts mogelijk binnen de marge van de wet- en regelgeving en is alleen toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd schriftelijk besluit van de concerndirectie van de gemeente.”*
- 2.6. Een deugdelijke motivering om af te wijken van het eigen aanbestedingsbeleid is hier voorhanden. In Onderdeel 3 gaan we daar nader op in.
- 2.7. **Tussenconclusie 1**: Binnen het geldende juridische kader zijn er mogelijkheden om het beheer en onderhoud van Oudeland onderhands te gunnen aan PMBO. Wel moet de concerndirectie van de Gemeente een gemotiveerd besluit nemen om af te wijken van het eigen Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Motivering daarvoor volgt hierna.

3. **Rechtvaardiging onderhandse gunning aan PMBO**

- 3.1. Er bestaan verschillende objectieve criteria om het beheer en onderhoud van Oudeland (weer) onderhands te gunnen aan het PMBO. Deze criteria zijn relevant voor zowel de verplichtingen uit hoofde van de Aanbestedingswet als het nemen van een (gemotiveerd) besluit om af te wijken van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Gemeente.

² Art. 1.10 Aanbestedingswet.



- 3.2. Allereerst heeft te gelden dat de Gemeente kopers van kavels op Oudeland verplicht om een parkmanagementovereenkomst aan te gaan met PMBO ten aanzien van het beheer en onderhoud van het bedrijvenpark. Deze verplichting geldt zolang kopers eigenaar zijn van hun kavels, tussentijdse opzegging door kopers is niet mogelijk. De opdracht wordt in de overeenkomst omschreven als niet opzegbaar. Door middel van een kettingbeding wordt de verplichting om een parkmanagementovereenkomst aan te gaan opgelegd aan opvolgende kopers. Het recht om ontbinding te vorderen van de overeenkomst op grond van een toerekenbare tekortkoming is uitgesloten. Uit dit alles volgt dat de Gemeente heeft ingezet op een duurzame en niet-beëindigbare relatie tussen kaveleigenaren en het PMBO.
- 3.3. De reden dat de Gemeente voor dit gesloten contractuele stelsel heeft gekozen, volgen uit de (toelichting bij) het Bestemmingsplan "Bedrijvenpark Oudeland". In deze redenen liggen nog steeds objectieve criteria besloten om het beheer en onderhoud van Oudeland onderhands te gunnen aan PMBO:

"Het parkmanagement vervult een belangrijke rol bij de realisatie van ambities op het vlak van het beheer van het terrein. Parkmanagement kan niet alleen een rol spelen bij de buitenruimte en de gebouwen op het terrein, maar ook bij bedrijfsprocessen (veiligheid, energie e.d.) en personeelsdiensten. Het begrip 'parkmanagement' begint de laatste jaren voet aan de grond te krijgen in Nederland.

Onder meer de hoge herstructureringskosten van bedrijventerreinen hebben ervoor gezorgd dat reeds in de ontwikkelingsfase van nieuwe terreinen wordt nagedacht over het behoud van de initiële kwaliteit. Parkmanagement is een middel om de initiële kwaliteit van het vestigingsmilieu op zowel kantorenparken als bedrijventerreinen op peil te houden.

De basisgedachte van parkmanagement is dat de kwaliteit op langere termijn het meeste gediend is bij een gebiedsgerichte organisatie. De voordelen van dit gezamenlijke beheer kunnen naast behoud van ruimtelijke kwaliteit en uitstraling van het bedrijventerrein als geheel betrekking hebben op een efficiënte bedrijfsvoering, een aantrekkelijke vestigingslocatie, efficiënt ruimtegebruik, duurzaamheid, bereikbaarheid en waardevastheid. Inmiddels is in januari 2008 de Stichting Parkmanagement Bedrijvenpark Oudeland (PMBO) opgericht. (...)

De juridische verankering van het parkmanagement wordt gewaarborgd doordat de verplichte deelname aan het parkmanagement via de koopovereenkomst is gekoppeld aan het eigendom van de grond. Daarnaast worden overeenkomsten gesloten tussen de verschillende partijen, zoals een parkmanagement-overeenkomst tussen de grondeigenaar en de stichting PMBO, een beheerovereenkomst tussen de gemeente en de stichting PMBO en een uitvoeringsovereenkomst tussen de stichting en de parkmanager.



Met parkmanagement wordt beoogd de volgende kwaliteitselementen van het bedrijvenpark te bewaken: Op de eerste plaats is dat het beheer en onderhoud van de collectieve ruimte op het bedrijvenpark. (...)

Het Bedrijvenpark Oudeland is een 'gebruikslandschap', een werkterrein en dat mag te zien zijn. De beeldkwaliteit van Oudeland is daarom niet gebaseerd op strenge regels ten aanzien van het materiaalgebruik in de architectuur van de gebouwen. De beeldkwaliteit dient in eerste instantie uit te gaan van een zeer sterke onderlegger die wordt gevormd door de inrichting van de openbare ruimte."

- 3.4. Behoud van initiële kwaliteit (welke in het jaar dat beheer en onderhoud niet onder verantwoordelijkheid van PMBO plaatsvindt al hard achteruitgaat), gebiedsgerichte organisatie, een efficiënte bedrijfsvoering, een aantrekkelijke vestigingslocatie, efficiënt ruimtegebruik, duurzaamheid, bereikbaarheid en waardevastheid zijn allen objectieve criteria om in het verleden, nu en in de toekomst te kiezen (hebben gekozen) voor beheer en onderhoud onder verantwoordelijkheid van het PMBO.
- 3.5. Ook de (ontwerp) Omgevingsvisie 2.0 bevat objectieve criteria om de opdracht voor beheer en onderhoud van Oudeland onderhands aan PMBO te gunnen. Zo staat in het ontwerp:

"Het belang van een hoge organisatiegraad

Wanneer ondernemers zijn verenigd is het makkelijker om grote uitdagingen aan te gaan. Georganiseerde werklocaties en glastuinbouwgebieden zijn ook minder vatbaar voor ondermijnende activiteiten. Het is voor de gemeente daarom belangrijk dat ondernemers zich organiseren. Door ontwikkelingen op het gebied van het elektriciteitsnetwerk en elektrificatie van de logistiek, verwachten we dat de ondernemers op de bedrijventerreinen meer gaan samenwerken. De gemeente ondersteunt deze collectieven."

Het onderbrengen van beheer en onderhoud bij georganiseerde ondernemers sluit naadloos aan op deze omgevingsvisie.

- 3.6. **Tussenconclusie 2:** Er zijn voldoende objectieve criteria voorhanden om de opdracht voor het beheer en onderhoud van Oudeland op rechtmatige wijze c.q. in overeenstemming met de Aanbestedingswet en het eigen Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Gemeente onderhands te gunnen aan het PMBO.

4. Looptijd opdracht

- 4.1. Binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving is het niet mogelijk om de opdracht voor beheer en onderhoud van Oudeland voor onbepaalde tijd te gunnen aan PMBO. Voor het beoordelen van de omvang van de opdracht (met het oog op aanbestedingsdrempels) dienen partijen ook rekening te houden met eventuele verlengingsopties.



- 4.2. Voor het kiezen van een opdrachtduur moeten partijen wederom aansluiting zoeken bij objectieve criteria. Een duur kiezen met als enige reden om de totale omvang van de opdracht (net) onder de drempelwaarde te kiezen is juridisch niet houdbaar. In haar memo uit schreef de Gemeente hier eerder over:

“Gelet op de eerder geciteerde artikelen 2.14 en 2.15 Aanbestedingswet 2012 mag de keuze voor deze looptijd niet alleen gebaseerd zijn op de wens om de drempelwaarde niet te overschrijden. Als de gemeente objectieve redenen heeft om voor een dergelijke looptijd te kiezen, dan is zij vrij om deze keuze te maken. Een objectieve reden zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat de gemeente wenst aan te sluiten bij de looptijd van het beheerplan.”

- 4.3. Daaraan gekoppeld is relevant dat in de parkmanagementovereenkomst het volgende staat in artikel IV:

“De stichting stelt het parkmanagementplan vast en doet dit telkens voor een periode van vijf (5) jaar. Daartoe dient de stichting te beschikken over een positief advies van de vereniging VBO. Het eerste parkmanagementplan is vastgesteld op 15 mei 2012, en geldt tot mei 2017. Een positief advies van de vereniging VBO is niet noodzakelijk indien het een ongewijzigde nieuwe vaststelling van het bestaande parkmanagementplan betreft waarbij alleen een verhoging van de vergoeding wordt vastgelegd die valt binnen de CBS index, zoals die gehanteerd wordt voor de officiële inflatiecijfers volgens de consumentenprijsindex, gemeten ten opzichte van een jaar eerder (jaarmutatie).”

- 4.4. Wanneer de opdrachtwaarde ook bij de duur van vijf jaar onder de aanbestedingsdrempel blijft, is een objectieve reden in ieder geval (ook) gelegen in de contractuele duur van het parkmanagementplan.
- 4.5. Verder kan nog worden gedacht om de benoemingstermijn voor bestuurders van PMBO aan te laten sluiten op de duur van een opdracht en/of een periodieke evaluatieplicht tussen Gemeente en PMBO overeen te komen.
- 4.6. **Tussenconclusie 3:** Er zijn voldoende objectieve criteria om aansluiting bij te zoeken voor het vaststellen van de duur van de opdracht.

5. Lopende aanbesteding

- 5.1. Op TenderNed heeft de Gemeente een aanbesteding gepubliceerd voor het onderhoud van groen en water buitengebied voor de periode 2026-2033. Uit de op TenderNed gepubliceerde aanbestedingsleidraad blijkt dat het in de opdracht bestaat uit één perceel.³ Het beheer en onderhoud van Oudeland maakt onderdeel uit van de aanbesteding.

³ Bij de eerdere markconsultatie was overigens nog sprake van drie percelen.

- 5.2. De vraag is of de gemeente het beheer en onderhoud van Oudeland alsnog uit de aanbesteding kan halen. Naar onze mening is dat juridisch mogelijk. Zo staat een duidelijk voorbehoud in de aanbestedingsleidraad ten aanzien van de omvang de opdracht:
- a. *“Met de navolgende inschatting bieden de aanbestedende diensten een zo goed mogelijk beeld van de maximale omvang van de opdracht. Hieraan kunnen geen rechten en omzetgarantie worden ontleend. Beide opdrachtgevers behouden zich het recht voor om de omvang van de opdracht te beperken of te vergroten indien de behoefte wijzigt”*
- en
- b. *“Gedurende de looptijd van de overeenkomst kunnen delen van het beheerareaal toegevoegd of verminderd worden waardoor de omvang van de opdracht wijzigt. Bijvoorbeeld in het kader van burgerparticipatie, **overdracht aan parkbeheer** of wijzigingen in werkzaamheden van de eigen buitendienst.”*
- 5.3. Daarnaast heeft de Gemeente nu al de mogelijkheid om een gedeelte van aanbesteding, bijvoorbeeld voor zover deze ziet op Bedrijvenpark Oudeland, in te trekken. In de aanbestedingsleidraad staat:

“Aanbestedende diensten behouden zich het recht voor om, schriftelijk en onder opgaaf van redenen, de aanbesteding geheel of gedeeltelijk in te trekken of anderszins te staken en gestaakt te houden zonder dat voor inschrijvers of potentiële inschrijvers enig recht op vergoeding van kosten en/of schade ontstaat. Zolang geen schriftelijke, door beide partijen ondertekende overeenkomst tot stand is gekomen, is geen sprake van enige gebondenheid van de aanbestedende diensten.”

Voor de motivering hiervoor kan de Gemeente aansluiting zoeken bij de argumenten in Onderdeel 3. Gezien dit voorbehoud heeft de Gemeente aansprakelijkheid voor een (gedeeltelijke) intrekking uitgesloten.

- 5.4. **Tussenconclusie 4**: De Gemeente heeft juridisch de mogelijkheid om de opdracht (tussentijds) te wijzigen en/of de aanbesteding gedeeltelijk in te trekken

6. Conclusie

- 6.1. Juridisch gezien kan de Gemeente de opdracht voor het beheer en onderhoud van Oudeland onder bepaalde voorwaarden onderhands gunnen aan het PMBO. Graag bespreken wij dit met jullie.

(5.1)(2)(e)

HJF Advocaten

Bijlage 1

(5.1)(2)(i),(5.2)(1)

[REDACTED]

(5.1)(2)(i),(5.2)(1)

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

(5.1)(2)(i),(5.2)(1)

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

(5.1)(2)(i),(5.2)(1)

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

(5.1)(2)(i),(5.2)(1)

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

(5.1)(2)(i),(5.2)(1)

[REDACTED]

(5.1)(2)(i),(5.2)(1)

[REDACTED]

[REDACTED]

(5.1)(2)(i),(5.2)(1)

[REDACTED]

(5.1)(2)(i),(5.2)(1)

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

(5.1)(2)(i),(5.2)(1) [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

(5.1)(2)(i),(5.2)(1) [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

(5.1)(2)(i),(5.2)(1) [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

(5.1)(2)(i),(5.2)(1) [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

(5.1)(2)(i), (5.2)(1)

[REDACTED]